

УДК 35.076:352/354:35.071.55:35.076:352/354(477)

**В. Золотарьов,
В. Коняєва**

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Досліджено принципи сучасної державної політики України у сфері надання адміністративних послуг. Виявлено основні недоліки надання адміністративних послуг на місцевому рівні. Запропоновано шляхи створення сприятливих умов для якісного вирішення проблем громадян.

Ключові слова: публічні послуги, адміністративні послуги, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, споживачі послуг, законодавче, інформаційне та кадрове забезпечення надання послуг.

За останні роки увага органів влади України зосереджена на якісному наданні адміністративних послуг. Зазначене зумовлює необхідність забезпечення законності та прозорості діяльності владних структур та упровадження інноваційних управлінських технологій під час їх надання, постійного професійного навчання посадовців, які опікуються зазначеними питаннями.

На сьогодні очевидно, що надання послуг в Україні на місцевому рівні, не повною мірою задовольняє потреби розвитку суспільства загалом та кожного громадянина зокрема. Саме місцевий фактор у питаннях надання послуг стає визначальним щодо формування довіри до влади.

Причому необхідно підкреслити, що центральні органи виконавчої влади можуть задовольняти потреби громадян, як правило, лише опосередковано, тому саме регіональні та місцеві органи влади покликані забезпечити якість та ефективність державних послуг, залучивши до цього процесу усі без винятку підрозділи і всіх працівників [1].

Однією із головних задач, що мають на сьогодні вирішувати місцеві органи влади, є створення зручних і доступних умов для отримання фізичними та юридичними особами адміністративних послуг як однієї із складових публічних послуг.

Таким чином, держава через органи влади забезпечує гарантовані права щодо отримання публічних послуг усіма громадянами, незалежно від віку, соціального становища чи місця проживання, створює рівні умови для суспільного життя всім категоріям населення [2].

Система надання адміністративних послуг в Україні на місцевому рівні залишається непрозорою, нераціональною та такою, що не враховує повною мірою інтереси та запити громадян і тому актуальним виявляється проведення окремого дослідження щодо теорії та практики їх надання.

Питання щодо надання публічних послуг місцевими органами влади, а особливо нормативно-правового забезпечення та вдосконалення кадрового забезпечення у зазначеній сфері перебувають у центрі уваги вчених та практиків, передусім таких вітчизняних науковців, як: С. Газарян, І. Коліушко, В. Мамонової, В. Сороко, Д. Сухініна, В. Тимошук та інші.

Водночас, незважаючи на наявність наукових праць, які висвітлюють теоретичні, методологічні та практичні питання щодо надання послуг органами влади в Україні, залишається актуальним завдання щодо визначення дієвих шляхів якісного надання адміністративних послуг споживачам на місцевому рівні.

Метою статті є аналіз проблем та перспектив надання якісних адміністративних послуг в Україні на місцевому рівні.

Демократична організація управління на державному, регіональних та місцевих рівнях базується на формуванні прозорих механізмів надання повноцінних та доступних публічних послуг та забезпеченні виконання обов'язків держави перед споживачами, ефективності виконання функції захисту їхніх прав.

В міжнародній практиці існують шість принципів надання послуг, що стали основою вдосконалення роботи апарату влади: стандарти, інформація і відкритість, вибір і консультації, чесність і корисність, економія засобів, оскарження неправильних дій [3].

Крім суто управлінських функцій, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають і спільні функції – надання послуг громадянам. На місцевому рівні орієнтація на якість обслуговування споживачів, надання безпечних, доступних, затребуваних послуг визначає довіру населення системі публічного управління.

У цьому контексті вкрай важливого значення набуває адекватне осмислення шляхів та форм надання якісних та своєчасних послуг споживачам органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Важливість такого осмислення посилюється реальним станом надання послуг в Україні, їх незадовільною якістю, складністю і непрозорістю відповідних процедур тощо [4].

Таким чином, недоступність членів територіальних громад до отримання послуг, що проявляється у відсутності переліку цих послуг в органах влади, незручність отримання послуг, що ставить в жорсткі рамки споживача при виборі іншого доступу звернення за послугою, низька якість їх надання, процвітання хабарництва та корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, бюрократизм у діяльності владних структур, низька фахова підготовка чиновників до виконання своїх функціональних обов'язків, а саме “служінню народу”, недостатній рівень професіоналізму посадовців, неудоконалена відповідна законодавча та нормативно-правова база зумовлюють необхідність послідовної перебудови світогляду надавачів щодо якісного надання послуг.

Важливим кроком у реформуванні процесу надання послуг став прийнятий у 2012 р. Закон України “Про адміністративні послуги”, завдяки якому відбувалися істотні зміни у порядку їх надання [5].

Згідно із ст. 9 зазначеного закону, послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо, через центри надання адміністративних послуг (далі – Центри) та/або через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Зазначене, своєю чергою, робить процес отримання адміністративних послуг простішим, зручнішим, швидшим. Україна визнає та реалізує ці принципи як основу своєї діяльності в окресленій сфері.

Сучасна державна політика України у сфері надання адміністративних послуг базується на визначених у законі основних принципах: верховенства права, зокрема законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про

надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень.

На підставі загальноприйнятих міжнародних та визначених у законодавстві України принципів надання послуг можна визначити, що сутність якісного надання, саме адміністративних послуг базується на таких обставинах:

- законності;
- відсутності в діях чиновників ознак корупційних дій;
- загальнодоступності інформації щодо їх надання;
- кадрове забезпечення процесу надання послуг.

Розглянемо більш детально вище зазначені обставини до надання адміністративних послуг.

Так, законність надання адміністративних послуг полягає у забезпеченні повного та неухильного дотримання і виконання законів та інших нормативно-правових актів усіма без винятку їх учасниками.

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України “Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг”, перелік послуг, що надаються через Центри значно розширився [6].

Однак існуючі нормативно-правові акти не дозволяють повною мірою якісно їх надавати через адміністраторів Центрів. Так, наприклад, із 16 послуг Головного управління Держземагенства у Харківській області, які передані до ведення Центрів, адміністратори можуть надавати тільки чотири. Ситуація з паспортами громадян України для виїзду за кордон залишається також не врегульованою. Незважаючи на те, що адміністратори Центрів повинні були почати видавати зазначені документи з 1 січня 2015 р. і було встановлено все необхідне для цього обладнання, цим процесом продовжує займатися Головне управління міграційної служби у Харківській області.

Тому, законодавчого та нормативно-правового врегулювання потребує порядок передачі повноважень Центрам із прийому та видачі документів, що стосуються адміністративної послуги.

Розвиток суспільно-економічних процесів породжує нові явища, дослідження яких, зокрема і правові, позитивно впливають на сам процес надання та отримання адміністративних послуг.

Враховуючи наведене, для забезпечення законності у сфері надання адміністративних послуг, вважаємо, потрібно забезпечити:

- розробку законодавчих документів, які передбачають однаковість їх як нормативно-правового регулювання, так і однакового застосування правових норм для всіх суб'єктів процесу надання послуг;
- високий рівень правової культури надавачів і споживачів;
- наявність державних гарантій, за допомогою яких впроваджуються, а в разі порушення – відновлюється законність надання послуг.

Прийняття спеціальних законодавчих та нормативно-правових актів, спрямованих на чітку регламентацію процесу надання адміністративних послуг, забезпечить неухильне дотримання їх норм усіма учасниками зазначеного процесу.

Якість надання послуг пов'язана із певними корупційними ризиками: необгрунтовано значні терміни надання окремих адміністративних послуг; загальна

складність процедури їх надання; особисте спілкування споживача з посадовою особою, яка надає відповідну послугу; обмежений доступ до органу влади, обмежені можливості споживача щодо вибору способу звернення за послугою; брак інформації про процедуру їх надання [7].

Тому ключовою умовою якісного надання адміністративних послуг є запобігання та протидія під час їх надання корупційних проявів із боку працівників Центрів, органів влади, державних та комунальних підприємств, установ і організацій.

Із передачею повноважень суб'єктами надання послуг до Центрів корупційні прояви, які породжують тяганину та зволікання при наданні послуг споживачам, зменшуються через те, що споживач при отриманні послуги не контактує напряму із суб'єктом їх надання.

Однією з умов якісного надання адміністративних послуг на місцевому рівні є забезпечення доступу громадян і організацій до інформації про послуги місцевих органів влади, Центрів до відкритих відомчих інформаційних ресурсів, інтерактивного інформаційного обслуговування населення за допомогою розміщення цієї інформації в мережі Інтернет.

Для оприлюднення інформації про послуги, згідно із Законом України “Про адміністративні послуги”, суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити: “облаштування у місцях прийому суб'єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг...; надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг; видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб'єктів звернень.

Своєю чергою й електронне урядування сприяє формуванню таких прогресивних відносин влади, суспільства, громадянина та людини. Крім того, електронне урядування на сьогодні є одним з основних засобів для здійснення та досягнення мети державної політики розбудови в Україні інформаційного суспільства [8].

Інформаційні ресурси є значущою складовою в сфері отримання послуг. Суспільство зацікавлене в ефективнішому використанні цієї інформації, тому вона має бути доступна кожному і в будь-якому місці.

Але потрібно зазначити, що не всі Центри у районах Харківської області розміщують на офіційних веб-сайтах інформацію про надання адміністративних послуг (переліки послуг та розміри плати, у разі надання їх на платній основі, розпорядок роботи, прізвища і посади відповідальних осіб із зазначенням контактних телефонів та адрес електронної пошти тощо), визначену вимогами відповідного закону.

Розширення інформаційного простору спрямовується на підтримку і розвиток системи не тільки адміністративних, а взагалі публічних послуг. Очевидність переваг, які надає розвинена інфраструктура комунікацій для накопичення, обміну і використання інформації, примушує місцеві органи влади здійснювати спеціальні заходи для розвитку інформаційних мереж у сфері надання послуг.

На нашу думку, ще однією важливою умовою, що наповнює зміст та сутність надання послуг, є кадрове забезпечення суб'єктів, що їх надають, система професійного розвитку посадовців, від яких залежить якість надання адміністративних послуг населенню.

Специфіка діяльності органів влади та кожного окремого посадовця полягає у тому, що від ступеня їх професіоналізму залежить доля людей, їх безпека, добробут або, як нерідко визначають, “здоров'я” нації [9].

Реалізація місцевих програм по роботі з кадрами органів влади повинна надавати можливість удосконалювати посадові обов'язки посадовців у контексті надання ними адміністративних послуг, забезпечуючи за цього засади політичної нейтральності, професіоналізму, універсальності, етики.

Головним критерієм якості вважається ступінь задоволення індивідуальних та суспільних потреб [10].

Посадовцям, що надають адміністративні послуги, особливо, які працюють в Центрах, необхідно опанувати немалу кількість відповідної нормативної та довідкової інформації. Спеціаліст, що працює у даній сфері, повинен володіти основною нормативно-правовою базою, знати особливості надання адміністративних послуг, структуру, специфіку діяльності органів влади, їх вплив на споживачів, регламент роботи тощо.

Оскільки надання адміністративних послуг відбувається і за допомогою мережі Інтернет, а майже усі дані цього процесу комп'ютеризовані, то вважаємо за необхідне постійно вдосконалювати знання, вміння та навички посадовців Центрів щодо користування Іт-технологіями.

Надання послуг передбачає діяльність в системі “людина – людина”, тому особливої уваги, на нашу думку, потребує необхідність додаткового навчання посадовців Центрів основам психології, що дозволить розширити навички вирішення конфліктних ситуацій, виходу із стресових станів, уникнути емоційної виснаженості, негуманного ставлення до споживачів.

Вищезазначені проблемні психологічні питання можливо вирішувати також шляхами організації безперервного навчання посадовців: цільової перепідготовки та підвищення кваліфікації.

У Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України постійно відбувається навчання адміністраторів Центрів Харківської області та м. Харкова, де порушуються актуальні практичні питання щодо надання адміністративних послуг у сферах земельного законодавства, міграційної служби тощо, а також удосконалюються навички посадовців із комунікації, вирішення можливих конфліктних ситуацій, етичних аспектів спілкування.

Реалізація державної кадрової політики на місцевому рівні значною мірою впливає на якість надання адміністративних послуг, тому що від професіоналізму роботи працівників в органах влади або в Центрах надання адміністративних послуг залежить тип відносин громадян і держави загалом як соціальних партнерів.

Якісне надання адміністративних послуг неможливо без кваліфікованого, ретельно підбраного персоналу, який володіє достатнім досвідом і відповідними знаннями та навичками.

З огляду на те, що персонал є ключовим стратегічним ресурсом для належного функціонування Центрів, досягнення цілей забезпечення ними якісних адміністративних послуг зумовлює необхідність пошуку напрямів підвищення

продуктивності їх діяльності та професійного вдосконалення надавачів послуг шляхом:

- залучення навчання за програмами підготовки магістрів державного управління;

- направлення на навчання за програмами тематичних семінарів із застосуванням зустрічей із практиками, виконання ситуаційних завдань, ділових та ситуаційно-рольових ігор;

- стажування персоналу у провідних Центрах із метою вивчення, обміну та поширення досвіду;

- забезпечення необхідними методичними матеріалами.

Якісне надання адміністративних послуг як складової публічних послуг є важливим критерієм оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Висновки

Виконання умов для якісного надання адміністративних послуг є невід’ємним атрибутом демократичного суспільства. Орієнтація на потреби споживача та якість надання послуги, професіоналізм їх надавачів, інформаційна відкритість, незаангажованість, застосування інформаційних технологій визначають зміст та сутність надання адміністративних послуг.

Запропоновані заходи, на нашу думку, дозволять підвищити якість, доступність та своєчасність надання адміністративних послуг.

Предметом подальших наукових досліджень в окресленій сфері можуть бути опанування зарубіжного досвіду надання публічних послуг.

Література

1. Мамонова В. В. Роль менеджменту якості в управлінні розвитком людського потенціалу територіальної громади / В. В. Мамонова // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст] : тези XI міжнар. наук. конгресу (24 березня 2011 р.). — Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. — С. 74—76.

2. Кравченко М. В. Особливості соціального захисту громадян, які потребують сторонньої допомоги / М. В. Кравченко // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 16/17. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — С. 91—98.

3. Модернізація державного сектора: підзвітність та контроль [Текст]. — [Б. м.] : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. — 6 с.

4. Плющ В. Державні послуги як основа взаємодії громадян, бізнесу і держави / В. Плющ // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 23. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. — С. 313—318.

5. Про адміністративні послуги : Закон України № 5203-VI від 06.09.2012 р. // Урядовий кур’єр [Текст]. — 2012. — № 184.

6. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 523 від 06.05.2014 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2014. — № 45. — С. 208.

7. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 2250-р від 13.12.2010 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2010. — № 97. — С. 48.

8. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток [Текст] / за заг. ред. А. В Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. — Дніпропетровськ : Монолит, 2010. — 400 с.

9. Сіцинський А. Управління державною службою в умовах розвитку демократичного суспільства / А. Сіцинський // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 (34). — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. — С. 231—239.

10. Кириченко Л. С. Основи стандартизації, метрології, управління якістю [Текст] : навч. посіб. / Л. С. Кириченко, Н. В. Мережко. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т., 2001. — 446 с.

V. Zolotariov,

V. Koniaieva

PROVISION OF LOCAL ADMINISTRATIVE SERVICES IN UKRAINE: PROBLEMS AND PERSPECTIVES

The concepts of modern public policy of Ukraine in the sphere of provision of administrative services are examined. The main disadvantages in provision of local administrative services are identified. The ways of creation of favorable conditions for qualitative resolution of citizens' problems are offered.

Key words: public services, administrative services, executive authorities, local authorities, consumers of services, legislative, informative and staffing support of services provision.